

**Andrea Wettmann,
E-Government um jeden Preis?**

Aktuelle Vorhaben zur Einführung der IT-gestützten Vorgangsbearbeitung und der digitalen Signatur im Freistaat Sachsen

aus:

Digitales Verwalten – Digitales Archivieren

Veröffentlichungen aus dem Staatsarchiv der Freien und Hansestadt
Hamburg, Band 19

Herausgegeben von Rainer Hering und
Udo Schäfer

S. 87-94

Impressum für die Gesamtausgabe

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

Diese Publikation ist außerdem auf der Website des Verlags Hamburg University Press *open access* verfügbar unter <http://hup.rrz.uni-hamburg.de>.

Die Deutsche Bibliothek hat die Netzpublikation archiviert. Diese ist dauerhaft auf dem Archivserver Der Deutschen Bibliothek verfügbar unter <http://deposit.ddb.de>.

ISBN 3-937816-09-7 (Printausgabe)

ISSN 0436-6638 (Printausgabe)

© 2004 Hamburg University Press, Hamburg

<http://hup.rrz.uni-hamburg.de>

Rechtsträger: Universität Hamburg

Inhalt

Vorwort	9
 Digitale Signatur – Authentizität und Langzeitarchivierung	
Authentizität: Elektronische Signaturen oder Ius Archivi?	13
<i>Udo Schäfer</i>	
Elektronisch signierte Dokumente	33
Anforderungen und Maßnahmen für ihren dauerhaften Erhalt	
<i>Stefanie Fischer-Dieskau</i>	
Vom Posteingang bis in das Archiv	51
Technische und organisatorische Konzepte des ArchiSig-Projekts	
<i>Wolfgang Farnbacher</i>	
Digitale Signatur in der Praxis	67
Elektronischer Rechtsverkehr am Finanzgericht Hamburg	
<i>Jutta Drühmel</i>	
 Berichte und Informationen aus der Praxis	
Erste Erfahrungen mit der Langzeitarchivierung von Datenbanken	71
Ein Werkstattbericht	
<i>Christian Keitel</i>	
Von EBCDIC nach XML: Das neue Konvertierungsprogramm	
des Bundesarchivs zur Migration von Altdaten	83
<i>Burkhart Reiß</i>	
E-Government um jeden Preis?	87
Aktuelle Vorhaben zur Einführung der IT-gestützten Vorgangs-	
bearbeitung und der digitalen Signatur im Freistaat Sachsen	
<i>Andrea Wettmann</i>	

Standardisierung und archivische Bewertung von elektronischen Geschäftsverwaltungssystemen (GEVER)	95
Werkstattbericht aus dem Schweizerischen Bundesarchiv <i>Thomas Zürcher Thrier</i>	

Elektronische Vorgangsbearbeitung in der Landesverwaltung Mecklenburg-Vorpommern	105
Entwicklung, Stand, Probleme, Perspektiven <i>Matthias Manke</i>	

Digitale Daten im Unternehmensarchiv in der Historischen Kommunikation der Volkswagen AG	123
<i>Ulrike Gutzmann</i>	

Das System Digitaler Bilderdienst / Bildarchiv beim Deutschen Bundestag	131
<i>Angela Ullmann</i>	

Dokumentenmanagementsysteme (DMS) zwischen Verwaltung und Archiv

Die elektronische Dokumentenverwaltung für Hamburg	143
<i>Heinz Vogel</i>	

Dem Informellen einen Rahmen geben	153
Die Einführung des digitalen Dokumentenmanagements unter besonderer Berücksichtigung der Kategorie des Informellen in Veränderungsprozessen <i>Ivy Gumprecht</i>	

Change Management und Archive	167
Archivische Aufgaben im Rahmen der Implementierung von Dokumentenmanagementsystemen <i>Rainer Hering</i>	

Zur Rolle der Archive bei der Erstellung eines Anforderungskatalogs für ein Dokumentenmanagementsystem	183
Ein Werkstattbericht <i>Margit Ksoll-Marcon</i>	

Dokumentenmanagement bei der Stadtverwaltung Schwabach	191
<i>Wolfgang Dippert</i>	
DMS-Einführung in einer Kommunalverwaltung: Archivische Beteiligung und Erfahrungen	201
<i>Christoph Popp</i>	
Autorinnen- und Autorenverzeichnis	211
Teilnehmende	215

E-Government um jeden Preis?

Aktuelle Vorhaben zur Einführung der IT-gestützten Vorgangsbearbeitung und der digitalen Signatur im Freistaat Sachsen¹

Andrea Wettmann

Der Sächsische Rechnungshof konstatiert in seinem jüngsten Bericht:

„Der Freistaat steht an der Schwelle zur so genannten Wissensgesellschaft und zu einer weitgehend elektronischen Vorgangsbearbeitung. Diese Entwicklung darf nicht unkontrolliert verlaufen, weil die Vielfalt möglicher EDV-Systeme und Anwendersoftware zu nicht beherrschbaren Folgekosten führen kann, spätestens, wenn derartige Unterlagen archiviert werden müssen.“²

Bemerkenswerterweise stellt der Rechnungshof diese Forderung nicht etwa an die bei der Sächsischen Staatskanzlei angesiedelte Koordinierungs- und Beratungsstelle für Informationstechnik, die – wie der Name bereits sagt – für die Koordinierung von IT-Vorhaben im Freistaat zuständig ist, sondern vielmehr an die Sächsische Archivverwaltung. Sie scheint seiner Meinung nach die zuständige und – offensichtlich – auch die kompetente Stelle zu sein, die koordinierte Einführung der IT-gestützten Vorgangsbearbeitung in Sachsen sicherzustellen.

¹ Leicht überarbeitete und um Fußnoten ergänzte Fassung des Vortrags. Der Vortragsstil wurde bewusst beibehalten.

² Rechnungshof des Freistaates Sachsen: Jahresbericht 2003, unter www.sachsen.de/de/bf/verwaltung/rechnungshof/inhalt_re_jahresuebersicht.html (Abruf am 7.5.2004).

In meinem Beitrag möchte ich nun zunächst den aktuellen Sachstand des E-Government in Sachsen skizzieren, um dann darauf einzugehen, wie die Archivverwaltung die anstehenden Aufgaben zur Archivierung elektronischer Unterlagen lösen will, und abschließend werde ich die Frage stellen, welche Strategie angesichts knapper werdender Ressourcen künftig zum Erfolg führen kann.

Zunächst also zum aktuellen Sachstand des E-Government in Sachsen. Betrachtet man die E-Government-Webseite des Freistaates, wird schnell deutlich, dass man es in Sachsen wirklich ernst meint mit dem E-Government. Hier wird nicht nur auf die Innovationskraft der Sachsen in der Vergangenheit verwiesen, sondern auch das Bemühen der Verwaltung um E-Government mit den „Leuchttürmen“ der sächsischen Wirtschaftspolitik, der Ansiedlung weltbekannter Hightech-Unternehmen wie Siemens, Infineon oder AMD, in Verbindung gebracht.³ Folgerichtig wird im maßgeblichen Kabinettsbeschluss vom 22. Oktober 2002 als Ziel der Einführung des E-Government formuliert, die Verwaltung zu modernisieren und zu reformieren und so die Attraktivität des Standorts Sachsen für Unternehmen und Bürger weiter zu verbessern, um der Bevölkerung eine Entwicklungsperspektive mit Zukunftschancen zu bieten. Von abklingender Euphorie, wie sie andernorts inzwischen erkennbar ist,⁴ hier also keine Spur. Funktionierendes E-Government wird vielmehr als klarer Standortvorteil gesehen, und was dies gerade für ein ostdeutsches Bundesland bedeutet, wissen wir nicht erst seit der jüngsten Diskussionen um die Zukunft des „Aufbau-Ost“.

Dementsprechend ehrgeizig ist der E-Government-Fahrplan, der 2003 erarbeitet worden ist.⁵ Er umfasst insgesamt 131 Vorhaben und sieben Basiskomponenten, die bis 2012 realisiert werden sollen. Dazu gehören typi-

³ www.egovernment.sachsen.de (Abruf am 7.5.2004).

⁴ Vgl. hierzu Michael Wettengel: eGovernment und elektronische Überlieferungsbildung: Archivische Behördenberatung als strategische Kompetenz in der Informationsgesellschaft (Vortrag auf der Sitzung des Arbeitskreises Archivierung von Unterlagen aus digitalen Systemen in Dresden am 6.3.2002), unter www.sachsen.de/de/bf/verwaltung/archivverwaltung/pdf/pdf_onlinepublikationen/wettengel_text.pdf (Abruf am 7.5.2004), S. 1.

⁵ www.egovernment.sachsen.de.

sche Verfahren von der elektronischen Steuererklärung über das automatisierte Abrufverfahren Grundbuch bis zur Online-Beantragung von Fördermitteln für Landwirtschaftsbetriebe. 74 dieser Projekte befinden sich zurzeit in der Konzeptionsphase, 39 in der Umsetzung und 18 Projekte sind bereits realisiert. Voraussetzung für die Realisierung sind sieben so genannte Basiskomponenten, also grundlegende Technologien und Werkzeuge für die E-Government-Anwendungen. Im Einzelnen sind dies: ein zentrales Portal und ein Content-Management-System, ein einheitliches Zahlungssystem, ein Formularservice, ein Geodateninformationssystem sowie ein Dokumentenmanagement- und Vorgangsbearbeitungssystem und die elektronische Signatur. Diese Basiskomponenten werden zentral durch den Freistaat entwickelt und allen Landesbehörden und Kommunen zur Verfügung gestellt.

Als Bindeglied zwischen den internetfähigen Dienstleistungen und den behördeninternen Abläufen kommt der IT-gestützten Vorgangsbearbeitung innerhalb des E-Government naturgemäß eine große Bedeutung zu. Diese bis Ende 2006 einzuführen ist erklärter politischer Wille des Kabinetts. Die Investitionskosten werden auf 14,5 Millionen Euro, die laufenden Kosten auf 450 000 Euro geschätzt; Kosten für die Archivierung im Sinne des Archivgesetzes sind allerdings nicht eingerechnet.

Anders als zum Beispiel in Bayern⁶ oder in Niedersachsen⁷ setzt man in Sachsen jedoch nicht auf die Definition von einheitlichen Standards, die eine Kommunikation verschiedener Systeme zulässt, sondern plant die Einführung eines landeseinheitlichen Vorgangsbearbeitungssystems. Die Vorteile werden hier vor allem in der Minimierung der Kosten und der Optimierung des Betriebes gesehen. Erster Schritt in diese Richtung war die Erarbeitung eines Rahmenkonzepts, das eine von der Beratungsfirma Bearingpoint unterstützte ressortübergreifende Arbeitsgruppe Anfang dieses Jahres vorgelegt hat. Das Rahmenkonzept basiert auf dem DOMEA-Konzept⁸ und legt auf der Grundlage eines idealtypischen ressortgleichen

⁶ Vgl. hierzu den Beitrag von Margit Ksoll-Marcon in diesem Band.

⁷ Vgl. hierzu den Beitrag von Wolfgang Farnbacher in diesem Band.

⁸ Das Organisationskonzept des Standards für elektronische Vorgangsbearbeitung in der öffentlichen Verwaltung, kurz DOMEA®, wird derzeit von der Koordinierungs- und Bera-

Geschäftsprozesses Eckpunkte für organisatorische, rechtliche und technische Fragen der IT-gestützten Vorgangsbearbeitung fest. In einem zweiten Schritt soll es nun durch die erforderlichen Feinkonzepte untersetzt und gegebenenfalls überarbeitet werden.

Eine vergleichbar große Bedeutung innerhalb des E-Government-Projekts kommt der *Digitalen Signatur* zu. Über 50 Prozent der identifizierten E-Government-Vorhaben der Sächsischen Landesverwaltung benötigen diese Basiskomponente. Mit Nachdruck wird daher an ihrer Einführung gearbeitet. Der Zeitplan sieht vor, dass den Bürgern in einer ersten Stufe bis Ende Juni 2004 der elektronische Zugang zu der Verwaltung des Landes ermöglicht wird. Entsprechende Pilotvorhaben befinden sich derzeit in Vorbereitung. In einer zweiten Stufe stellt die Landesverwaltung dann Formulare und Signaturanwendungen über Web- und Server-Dienste zur Verfügung. Erst in einer dritten Stufe sollen ausgewählte Arbeitsplätze in der Verwaltung mit Signaturanwendungen beziehungsweise Verschlüsselungstechniken zum Versand der Dokumente und Bescheide ausgestattet werden. Die vollständige elektronische Bearbeitung der Vorgänge durch Bürger und Verwaltung soll dann in der vierten Stufe erreicht werden. Durch den so genannten *Infohighway*, ein Hochleistungsdatennetz, das alle Behörden des Freistaates miteinander verbindet, bestehen sehr gute Infrastrukturvoraussetzungen zur Platzierung von Signaturkomponenten.

Die genannten Beispiele machen deutlich, dass in Sachsen der politische Wille zur Realisierung von E-Government besteht, dafür auch erhebliche Mittel bereitgestellt werden und eine Vielzahl von Projekten gleichzeitig betrieben wird. Um bei einem derart komplexen Vorhaben Reibungsverluste zu vermeiden, ist innerhalb der bereits genannten KoBIT ein eigenes E-Government-Zentrum eingerichtet worden. Hauptaufgabe des E-Government-Zentrums ist die zentrale Koordination der E-Government-Vorhaben und die Umsetzung des im Mai 2003 beschlossenen E-Government-Fahrplans. Darüber hinaus fungiert es als Bindeglied zwischen den einzelnen Landesbehörden, der Verwaltungsspitze und den Kommunen. Zur Kontrolle der Arbeit des E-Government-Zentrums wurde auf der Ebene der Staats-

tungsstelle für Informationstechnik in der Bundesverwaltung (KBSt) weiterentwickelt. Vgl. hierzu www.kbst.bund.de/Anlage304093/pdf_datei.pdf.

sekretäre ein eigener Lenkungsausschuss etabliert. Das Zentrum legt vierteljährlich über den erreichten Stand der Umsetzung des E-Government-Fahrplans Rechenschaft ab.

Die Federführung für die einzelnen Basiskomponenten und Verfahren liegt hingegen bei den Ressorts beziehungsweise bei anderen Organisationseinheiten der Staatskanzlei. Für die genannte Basiskomponente „IT-gestützte Vorgangsbearbeitung“ ist das Innenministerium, Referat Organisation, Controlling und E-Government, zuständig; die Elektronische Signatur liegt hingegen in den Händen der Leitstelle Infohighway in der Staatskanzlei.

Welche Rolle spielt nun die Sächsische Archivverwaltung in diesem Prozess? Das Ziel ist klar: die Sächsische Archivverwaltung will hier künftig eine Schlüsselstellung und Dienstleistungsfunktion für die gesamte Landesverwaltung wahrnehmen. Klar ist aber auch, dass sie die anstehenden Aufgaben zur Archivierung elektronischer Unterlagen mit den derzeitigen personellen und finanziellen Mitteln nicht im erforderlichen Umfang lösen kann. Sie konzentriert sich daher im Wesentlichen darauf, in Kooperation mit anderen Archivverwaltungen archivische Anforderungen an elektronische Systeme in Justiz und Verwaltung zu formulieren und im Rahmen des E-Government-Projekts in Sachsen vorrangig die Realisierung der so genannten Basiskomponenten zu begleiten. Was bedeutet dies nun im Einzelnen?

Die länderübergreifende Zusammenarbeit mit anderen Archivverwaltungen vollzieht sich im Wesentlichen in den Arbeitsgruppen der Konferenz der Archivreferenten beziehungsweise Leiter der Archivverwaltungen des Bundes und der Länder.⁹ Allen voran ist in diesem Zusammenhang die Arbeitsgruppe „Elektronische Systeme in Justiz und Verwaltung“ zu nennen. Die Sächsische Archivverwaltung ist hier an der Überarbeitung des DOMEA-Konzepts und der Erarbeitung von Aussonderungsdatensätzen für Systeme des Elektronischen Rechtsverkehrs intensiv beteiligt.

Innerhalb Sachsens liegt der Schwerpunkt wie gesagt auf der Betreuung der Basiskomponenten und hier wiederum auf der Einführung der IT-gestützten Vorgangsbearbeitung. Entscheidend für den Erfolg solcher Bemü-

⁹ Vgl. hierzu Barbara Hoen: Archivierung elektronischer Unterlagen in staatlichen Archiven. Stand und Perspektiven. In: Archiv und Wirtschaft. Zeitschrift für das Archivwesen der Wirtschaft 3 (2003) S. 112–119.

hungen sind gute Beziehungen zu den verantwortlichen Stellen in der Verwaltung. Die Archivverwaltung arbeitet inzwischen eng mit den Organisationseinheiten beziehungsweise Projektgruppen der Staatskanzlei und des Innenministeriums zusammen und wird diese Zusammenarbeit künftig noch weiter intensivieren. Die Tatsache, dass das Referat Archivwesen selbst im Innenministerium angesiedelt ist, hat sich in der Vergangenheit als sehr hilfreich erwiesen.

Ansprechpartner für die IT-gestützte Vorgangsbearbeitung ist das so genannte *Kompetenzzentrum*, das zur Erarbeitung der erforderlichen Feinkonzepte inzwischen im Innenministerium eingerichtet worden ist. Die aus fachlicher Sicht wünschenswerte Abordnung eines Mitarbeiters der Archivverwaltung in dieses Kompetenzzentrum ist aufgrund fehlender personeller Ressourcen zwar nicht möglich, aber die Archivverwaltung unterstützt das Kompetenzzentrum in archivischen Fragen und in Fragen der Schriftgutverwaltung.

Federführend sind von der Archivverwaltung das Aussonderungskonzept und das Archivierungskonzept zu erarbeiten. Ein Metadatenkatalog, der in Abstimmung mit dem Projekt zur Einführung eines Integrierten Archivsystems erarbeitet worden ist, liegt bereits in einem ersten Entwurf vor.

Die Erfahrungen aus der Zusammenarbeit mit der interministeriellen Arbeitsgruppe, die das Rahmenkonzept erarbeitet hat, haben jedoch gezeigt, dass auch und gerade im Bereich der Schriftgutverwaltung der archivarische Sachverstand gefragt ist. Denn obwohl *mehr Transparenz* zu den Schlagwörtern des E-Government gehört, ist nach unseren Erfahrungen die Sensibilität dafür, dass Verwaltungshandeln den Bürgern nur dann transparent gemacht werden kann, wenn es dokumentiert wird und nachvollziehbar bleibt, bei den Schriftgut produzierenden Stellen nicht unbedingt vorhanden. Aufgabe der Archivverwaltung wird es daher sein, auf die Notwendigkeit einer kritischen Auseinandersetzung mit der bestehenden Schriftgutverwaltungspraxis hinzuweisen, um eine rein elektronische Abbildung bestehender (Miss-)Stände zu verhindern. Sie wird aber auch ein Augenmerk darauf richten müssen, dass Verwaltungshandeln auch im Zeitalter der elektronischen Akte nachvollziehbar bleibt und Rechtsstaatlichkeit und Rechtssicherheit gewährleistet werden können.

Konkret werden hier die Überarbeitung der Registraturordnung und des landeseinheitlichen Aktenplans anstehen. Dabei kann die Archivverwaltung

ihre Erfahrungen aus Bund-Länder-Arbeitsgruppen wie zum Beispiel der bereits genannten DOMEA-Arbeitsgruppe und ihre Kenntnisse nationaler und internationaler Normen und Rechtsgrundlagen zur Schriftgutverwaltung einbringen. Darüber hinaus werden künftig vom Referat Archivwesen in Abstimmung mit den zuständigen Archivverwaltungen Pilotanwendungen zu begleiten sein. Durch eine interne Fortbildung der in der Überlieferungsbildung tätigen Mitarbeiter zur Archivierung elektronischer Unterlagen und zur Einführung und Nutzung von Systemen zur IT-gestützten Vorgangsbearbeitung sind hierfür die Voraussetzungen geschaffen worden.

Zusammenfassend kann also festgestellt werden, dass sich die Sächsische Archivverwaltung zurzeit in einer Übergangsphase von der Reaktion zur Aktion befindet. Lag der Schwerpunkt bisher darauf, Kontakte zu pflegen, präsent zu sein und auf Anforderungen seitens der Verwaltung zu reagieren, wird die Archivverwaltung künftig den Prozess der Einführung elektronischer Systeme und die Archivierung der daraus entstehenden elektronischen Unterlagen aktiv mitgestalten können und müssen. Wie dies angesichts schwindender Ressourcen gelingen soll, kann ich hier nicht abschließend beantworten. Ich möchte jedoch einige Thesen aufgreifen, die Gerd Schneider in seinem Beitrag unter dem Titel „*Archivare aufgewacht!*“ *Anmerkungen eines Externen zur gegenwärtigen Situation im deutschen Archivwesen* im jüngsten *Archivar* formuliert hat.¹⁰

Schneider fordert erstens: „Schaffen Sie umfassende Transparenz bei dem, was Sie tun“ und konkretisiert:

„Beschreiben Sie die politischen und kulturellen Risiken und Konsequenzen des Nichthandelns für den Träger [...]. [...] Nutzen Sie Vorträge, Veröffentlichungen und Ausstellungen zielgerichtet zur Darstellung der Situation. Zeigen Sie langfristige Lösungsansätze auf.“

Bezogen auf unser Thema könnte dies zum Beispiel bedeuten: Weisen Sie auf die Gefahr des *digitalen Desasters*, auf die Folgen des kollektiven Gedächtnisverlustes hin und eröffnen Sie konkrete Möglichkeiten, dem zu

¹⁰ Gerd Schneider: „Archivare aufgewacht!“ *Anmerkungen eines Externen zur gegenwärtigen Situation im deutschen Archivwesen*. In: *Der Archivar* 57 (2004) S. 37–44.

begegnen. Besetzen Sie das Thema „Elektronische Archivierung“ in der Öffentlichkeit, präsentieren Sie sich als kompetenten Ansprechpartner.

Schneider fordert weiter: „Modernisieren Sie Ihre Strukturen, werden Sie schlagkräftiger.“ Dies muss auch für den Bereich der Archivierung elektronischer Unterlagen und der Einführung IT-gestützter Vorgangsbearbeitung gelten. Es kann nicht sein, dass dieses Feld von einigen wenigen Archivaren beackert wird, die neben dieser noch viele andere Aufgaben zu erledigen haben. Hier müssen künftig leistungsfähige Organisationseinheiten aus Archivaren und IT-Fachleuten geschaffen werden, die sich auf dieses Arbeitsgebiet konzentrieren und spezielles Know-how entwickeln können.

Schneiders Forderung „Kooperieren Sie stärker mit anderen Archiven“ gilt auch und besonders für den Bereich der Elektronischen Systeme. Allein die Tatsache, dass solche Systeme häufig in Verbünden – länderübergreifend oder auch in Zusammenarbeit zwischen Staat und Kommune – eingeführt werden, macht deutlich, dass die Zusammenarbeit zwischen den Archiven spartenübergreifend verbessert werden muss.

Auch Schneiders Forderung „Gewinnen Sie Ihre Träger als strategische Partner und präsentieren Sie sich selbst als strategische Partner Ihrer Träger“ kann auf unser Arbeitsfeld übertragen werden. Schneider selbst weist darauf hin, „dass der gegenwärtig stattfindende Umbruch in den Registraturen eng mit dem Übergang zur elektronischen Vorgangsbearbeitung, Registratur und Archivierung verbunden ist“, und fordert: „Erschließen Sie dieses Geschäftsfeld für die Archive, um dem Träger Kosten zu ersparen und zugleich eigene Probleme zu lösen, sich ins Gespräch zu bringen.“

Besonders Schneiders Forderung „Suchen Sie sich weitere strategische Partner“ sollten wir auf die Archivierung elektronischer Unterlagen übertragen. Was durch die Zusammenarbeit mit solchen Partnern innerhalb und außerhalb der eigenen Verwaltung erreicht werden kann, haben uns die Kollegen aus Niedersachsen vorgemacht.

Um zu der im Titel meines Beitrages vielleicht etwas provokant formulierten Frage zurückzukommen: In Sachsen will man Erfolge im E-Government sicher nicht um jeden Preis erreichen, aber die *Macher* des E-Government sind doch zum Erfolg verurteilt. Und mit ihnen sind es letztlich auch die Archivare, die diesen Prozess nicht aufhalten können und wollen. Die eingangs zitierte Forderung des Sächsischen Rechnungshofs sollten wir unter dieser Prämisse eher als Ansporn denn als Kritik verstehen.